

学校编码: 10384  
学号: 13920071150699

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_  
UDC\_\_\_\_\_

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

中国红十字会的“官民二重性”：体制约束  
与路径创新

“Governmental-Civil Dualism” of the Red Cross Society of  
China: Institutional Constraints and Path Innovation

杨 珂

指导教师姓名: 杨方方 副教授

专 业 名 称: 社会保障

论文提交日期: 2010 年 5 月

论文答辩时间: 2010 年 月

学位授予日期: 2010 年 月

答辩委员会主席: \_\_\_\_\_

评 阅 人: \_\_\_\_\_

2010 年 5 月

厦门大学博硕士论文摘要库

# 厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为( )课题(组)的研究成果,获得( )课题(组)经费或实验室的资助,在( )实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

## 厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（        ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，  
于        年        月        日解密，解密后适用上述授权。

（        ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年        月        日

## 摘要

构建“和谐社会”的核心要义是改善民生、增加公共服务供给。然而，随着公共服务需求的日益多样化以及政府在公共服务供给效率上的局限性，公共服务供需缺口越来越大。中国红十字会一直担任政府人道领域的得力助手，在构建“和谐社会”的新形势下，需要进一步发挥更大的作用。但是随着红十字会组织的不断发展壮大，“官民二重性”对其构成的发展障碍也日益明显。因此，如何减少“官民二重性”带来的发展障碍就关系到今后红十字会作用的发挥。由此，本文以红十字会的“官民二重性”为研究对象，进行深入研究。

中国红十字会在计划经济体制下是属于卫生系统的一个部门，是一个完全的官方机构。改革开放之后，红十字会才逐步恢复了作为社会组织的各项工作，并具有了越来越强的“自主性”，也逐步脱离了卫生系统。但组织依然具有很强的“官民二重性”，具体表现为：“四级政府”体制、管理经费来源于财政拨款、从业人员参公管理、最高决策机构是党组会等，“官民二重性”体制给红十字会的未来发展造成了严重障碍，使得红十字会功能膨胀和效率低下、专业化人才队伍建设滞后、公信力不高、对外交流不顺畅。因此，必须对现有的“官民二重性”体制进行调整。目前，学术界有三种观点，即：“民间化”、“官方化”以及维持现有体制，但不断增强其自主性。鉴于我国的特殊国情，“民间化”不可行；“官方化”违背社会发展趋势；因而，进行“官民二重性”体制下的路径创新是必然选择。创新路径包括：管理机制创新、用人机制创新、工作机制创新。这些机制创新还需要一系列的配套措施来实现：政府观念的转变——淡化“权力本位”；红十字会自身必须提高内部的文化认同、完善人力资源管理体系、突出特色功能、扩大筹资覆盖面；增强与社会各界的良性互动以及国际交流等。

**关键词：**红十字会；官民二重性；体制内创新

## Abstract

The core essence of "Harmonious Society" is to improve people's livelihood and increase the supply of public services. However, with the increasing diversity of public services demand and the limitations of government efficiency in the supply of public services, the gap is growing between the supply and demand of public services. The Red Cross Society of China, which originally served as the right-hand of government in the humanity field, play a greater role in building a "Harmonious Society". But with the Red Cross Society has grown in strength, the "Governmental-Civil Dualism" has become an increasingly evident constraint to its development. Thus, how to reduce the constraints brought by "Governmental-Civil Dualism" related to the role that the Red Cross Society played in the future. Therefore, this article takes "Governmental-Civil Dualism" of the Red Cross Society as the research object and study in-depth.

The Red Cross Society of China in the planned economy, is a division of the health system and a complete official body. After reform and opening up, the Red Cross Society was returned to work as a social organization, and has more powerful "Autonomy", at the same time, gradually separate out of the health system. But the organization still has a strong "Governmental-Civil Dualism", such as: the Type of "Four-Lever Quasi-government", management funding mainly comes from the financial allocation, and government departments, employees managed referred as the civil service management, "the meeting of Communist Party group" is the highest decision-making organization, and so on, which give a serious obstacle to future development of the Red Cross Society, for example: make the Red Cross Society function expansion and inefficient, specialized personnel lagged behind, credibility is not high, external exchange is not smooth. Therefore, we must make adjustment on the current "Governmental-Civil Dualism" institution. Currently, there are three academic points of views: non-governmental, government-run and maintains the existing system, but continues to enhance their autonomy. Given the special conditions of China, non-governmental is not feasible; according to the development trend of civil society, government-run against the development trend. Thus, take path innovation in the institution of "Governmental-Civil Dualism" is the inevitable choice, Including of innovation in management mechanism, employment mechanism, working mechanism. The mechanism innovation needs supporting measures to achieve, consist of government concept changing to weaken "power standard", the Red Cross Society enhancing their own Internal cultural identity, improving human resources management system, highlighting the characteristic features, expanding the coverage of financing, increasing positive interaction with the community, and strengthening international exchange.

**Key words:** the Red Cross Society; "Governmental-Civil Dualism"; Path Innovation under Current Institution

# 目 录

一、 导论 .....	1
(一) 问题的提出 .....	1
1.时代需要红十字会发挥更大的作用 .....	1
2.“官民二重性”制约了红十字会的发展 .....	3
(二) 研究现状 .....	4
(三) 研究思路 .....	6
(四) 研究方法 .....	6
二、 红十字会“官民二重性”的具体表现与带来的发展障碍 .....	7
(一) 中国红十字会的历史发展与现状 .....	7
1.发展历程 .....	7
2.发展现状 .....	9
(二) 红十字会“官民二重性”的具体表现 .....	10
1.“四级政府”式的组织架构 .....	10
2.管理经费主要来源于财政拨款 .....	11
3.从业人员实行参公管理 .....	12
4.“党组会”是最高决策机构 .....	12
(三) “官民二重性”给红十字会带来的发展障碍 .....	13
1.功能膨胀与效率低下 .....	13
2.专业化人才队伍建设滞后 .....	14
3.公信力不高 .....	14
4.对外交流不顺畅 .....	15
三、 未来走向的选择 .....	16
(一) 三种方案的可行性评估 .....	16
1.完全“民间化”在中国现阶段不可行 .....	16
2.“官方化”不符合社会发展趋势 .....	18
3.必然选择——“官民二重性”体制内的路径创新 .....	19
(二) 体制内创新的几种途径 .....	23



1.管理机制创新.....	23
2.用人机制创新.....	24
3.工作机制创新.....	25
<b>四、配套措施.....</b>	<b>27</b>
<b>（一）政府转变观念，淡化“权力本位” .....</b>	<b>27</b>
<b>（二）红十字会加强组织建设 .....</b>	<b>27</b>
1.提高组织内部的文化认同.....	27
2.完善红十字会的人力资源管理体系.....	28
3.突出特色功能.....	31
4.改进资金运作流程，扩大筹资覆盖面.....	33
<b>（三）与社会各界的良性互动 .....</b>	<b>34</b>
1.与地方政府的互动.....	34
2.扩大公众参与.....	34
3.引入“外脑” .....	35
4.与其他社会组织合作.....	35
5.加强国际交流.....	35
<b>结束语 .....</b>	<b>37</b>
<b>附录 .....</b>	<b>38</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>42</b>
<b>后记 .....</b>	<b>46</b>

厦门大学博硕士论文摘要库

# Contents

<b>1 Intrduction.....</b>	<b>1</b>
1.1 Question Statement .....	1
1.1.1 Time Needs the Red Cross Society Play a Great Role .....	1
1.1.2 “Governmental-Civil Dualism”Restrict the Development of the Red Cross Society .....	3
1.2 Present Research .....	4
1.3 Research Ideas .....	6
1.4 Research Methods.....	6
<b>2 Concrete Expression and Obstacles to Development Caused by “Governmental-Civil Dualism” .....</b>	<b>7</b>
2.1 Present Situation and Historical Development of the Red Cross Society of China.....	7
2.1.1 History Process .....	7
2.1.2 Development Status .....	9
2.2 Concrete Expression of "Governmental-Civil Dualism" in the Red Cross Society.....	10
2.2.1 The Structure of "Four-Lever Government" .....	10
2.2.2 Management Funding Mainly Comes from the Financial Allocation ..	11
2.2.3 Employees Managed Referred as the Civil Service Management.....	12
2.2.4“The Meeting of Communist Party Group” Is the Highest Decision-Making Organization.....	12
2.3 Obstacles to the Development of the Red Cross Society Brought by "Governmental-Civil Dualism" .....	13
2.3.1 Function Expansion and Inefficient.....	13
2.3.2 Specialized Personnel Lagged Behind.....	14
2.3.3 Credibility Is Not High .....	14
2.3.4 External Exchange Is Not Smooth.....	15
<b>3 Future Development Options.....</b>	<b>16</b>
3.1 The Feasibility of Three Assessments.....	16
3.1.1 Non-Governmental Is Not Feasible .....	16
3.1.2 Government-Run Against the Development Trend.....	18
3.1.3 The Inevitable Choice-taking——Path Innovation in the Institution of "Governmental-Civil Dualism" .....	19
3.2 Several Innovative Ways under the Institution .....	23
3.2.1 Innovation in Management Mechanism.....	23
3.2.2 Innovation in Employment Mechanism.....	24
3.2.3 Innovation in Working Mechanism.....	25
<b>4 Supporting Measures .....</b>	<b>27</b>

4.1 Government Concept Changing, Weaken "Power Standard" .....	27
4.2 Strengthening Self-construction.....	27
4.2.1 Enhancing Internal Cultural Identity .....	27
4.2.2 Improving Human Resources Management System.....	28
4.2.3 Highlighting the Characteristic Features .....	31
4.2.4 Improving the Financial Process Operation and Expanding the Coverage of Financing .....	33
4.3 Positive Interaction with the Community .....	34
4.3.1 The Interaction between Local Government.....	34
4.3.2 Expanding Public Participation.....	34
4.3.3 Introduction of the "Think Tank" .....	35
4.3.4 The Interaction between Other Social Organizations .....	35
4.3.5 Strengthening International Exchange .....	35
<b>Conclusion .....</b>	<b>37</b>
<b>Appendix .....</b>	<b>38</b>
<b>References .....</b>	<b>42</b>
<b>Postscript.....</b>	<b>46</b>

## 一、导论

### （一）问题的提出

#### 1. 时代需要红十字会发挥更大的作用

（1）构建和谐社会与社会组织的发展。随着市场经济体制改革和政治体制改革的不断深入，我国经济建设取得了飞速的发展，但是，不少社会问题也逐渐浮出水面，如：“医疗、教育、住房”成为压在人们身上新的三座大山；弱势群体规模不断扩大；贫富差距越来越大等。此时，“和谐社会”、“科学发展观”的提出，代表着发展观念和发展思路的转变：从重经济轻社会到经济发展与社会发展相协调，从重城市轻农村到城乡统筹发展，从唯 GDP 论到“以人为本”、大写“民生”。<sup>①</sup>无疑给社会问题的解决带来了新的希望。但是，要实现“和谐社会”的根本目标，增加公共服务供给尤为重要。温家宝总理在中央党校省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上指出：“公共服务，就是指提供公共产品和服务，包括加强城乡公共设施建设、发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业、发布公共信息等，为公众参与社会经济、政治、文化活动提供保障和创造条件。”多年来，政府一直是我国公共服务供给的绝对主体，对维护整个社会的稳定和安全、促进经济与社会协调发展都起到了极其重要的作用。但随着公共服务需求的日益多样化，政府在公共服务供给效率上的局限性日益凸显，公共服务供需缺口越来越大，因而政府需要新的助手协助提供高质量的公共服务。这就要求政府顺应时代的发展，切实转变职能，向“小政府、大社会”转型，从而让渡出更多的公共空间。公共空间是指介于国家和市场之间、公民自主参与社会公共事务的地方。<sup>②</sup>公共空间的大量释放，就为社会组织的发育与成长奠定了基础。

社会组织泛指在一个社会中由各个不同社会阶层的公民自发成立的、在一定程度上具有非营利性、非政府性和社会性特征的各种组织形式及其网络形态。<sup>③</sup>社

<sup>①</sup> 厦门市红十字会课题组. 构建和谐社会中红十字会的功能定位研究[R]. 2009, 12.

<sup>②</sup> [德]尤尔根·哈贝马斯. 曹卫东译. 公共领域的权力转型[M]. 上海: 学林出版社, 1999, 第 129 页.

<sup>③</sup> 十七大报告首次使用“社会组织”这一概念代替了以往传统的官方语言“民间组织”。“社会组织”的提出是经过政府仔细斟酌的, 更符合中国国情。“社会组织”具体包括社会团体、民办非企业单位、基金会和以往已经存在的八大团体(工会、工商联、侨联、台联、妇联、共青团、科协、文联)。

会组织的成长与我国政府职能的转变具有内在的统一性。众多公共空间的释放,使得社会组织对所有“市场失灵”的领域都有涉及的可能,具体来说:包括政府缺位没有做的、政府越位及错位做得不好的领域,如:在政治对立的国家或地区,社会组织往往能够结合自己的服务内容和倡导的理念,开展民间外交,加强地区和国家交流,为官方关系的好转奠定重要的社会基础;政府作为公共服务的单一提供者,要对全体社会成员负责,其服务趋向于“普遍性”,这使它很难对社会的多元化、个性化需求做出及时、恰当的反应,而这恰好是社会组织反应及时、服务灵活、成本低的优势;另外,由于自然灾害和人为突发事件等因素导致的社会风险不可估测,因而,政府在面对风险应急处理的时候,更为迫切的需要来自社会组织的协助。

(2) 中国红十字会的特殊性及其重要性。中国红十字会是指包括红十字总会、省级红十字会、地市级红十字会、县区级红十字以及基层红十字会在内的所有红十字会组织。中国红十字会有着悠久的历史,一直是我国社会组织发展中最具有代表性的“领头羊”,无论是文化积淀、国际化程度、对促进民间交流的贡献,还是从事的生命救护事业,从各个角度来看,中国红十字会都发挥着任何社会组织难以替代的作用,堪称我国社会组织发展的典范。首先,历史悠久。中国红十字会组织建立于1904年,是中国社会组织发展历史最为悠久的一个,悠久的历史发展史赋予了中国红十字会深厚的文化底蕴。从1904年建立至今,中国红十字会已经走过了105载春秋,在这一个世纪的时间里,红十字会组织在政府的大力支持下,一度成为我国社会组织发展的先锋模范。其次,国际性强。与其他社会组织不同的是,红十字会是遍布全球的国际性组织,目前已有185个成员国。红十字会与联合国、奥委会并称“世界三大组织”。中国红十字会不仅仅归属于中国,同时也是国际红十字会组织的一个重要成员国。再次,在宣传“生命理念”、开展“生命救护”、保护“生命健康”领域,有着其他任何组织不可比拟的优势。1904年中国红十字会的前身“万国红十字会上海支会”成立的初衷就是为了挽救日俄战争中的数十万同胞,协助他们撤离战区,免于战争的灾难。在随后的发展中,中国红十字会依然延续之前的战争救护传统,主要职责就体现在从事救助难民、救护伤兵和赈济灾民,为减轻遭受战乱和自然灾害侵袭的民众的痛苦积极工作,并参加国际人道主义救援活动。因此,战争救护无疑成为了中国红十字会

功能的代名词,除红十字会之外,几乎没有任何社会组织涉足战争救护领域或者把其定位为自己的组织职责。然而,进入了当今的和平年代,战争逐渐退出了历史的舞台,红十字会的战地救护功能就逐渐演变成更具有现实意义的现场紧急生命救护,依然体现着红十字会在灾难一线紧急救援的老传统,对保护生命和健康起到了关键作用。最后,扩大和加深了民间交往。红十字会作为社会组织的特征之一,就是民间性,这种民间性决定了社会组织比政府更能贴近公众、听闻公众心声、了解公众疾苦,再为减轻公众的痛苦做出积极地努力。这种朴实、纯粹的民间交往往往超出了政治的意义,更容易促进公众间的往来和加深感情交流。

(3) 国内外形势给红十字会发展带来的机遇与挑战。红十字会组织的特殊性和重要性决定了其应该发挥越来越重要的作用。这不仅是构建和谐社会的需要,也是适应国内外形势的需要。作为一个国际性组织,当今世界严峻的人道主义形势给中国红十字会提出了巨大的挑战:世界范围内的环境恶化和气候变化加剧,国际移民引起的人道主义冲突,日益严重的城市暴力现象,突发性和经常性的传染病日益增多等。据 2008 年 06 月 26 日红十字会与红新月会国际联合会发布的《2008 年世界灾害报告》称,2007 年,世界范围内报告了 405 次自然灾害,导致了 1.67 万人死亡,2.01 亿人受灾。面对当今世界天灾人祸的双重打击,以人道救援为己任的红十字会面临前所未有的挑战。只要世界还存在战火的硝烟,只要社会还存在苦难的人群,以保护人的生命和健康为宗旨,以改善最易受损害群体生活境遇为目标的红十字会就要挺身而出。<sup>①</sup>因此,严峻的国际人道主义形势对红十字会提出了更高的要求,红十字会应以此为契机,发展壮大自己,从而为解决更多世界性的问题发挥更大的作用。

## 2. “官民二重性”制约了红十字会的发展

虽然在政府的支持与推动下,中国红十字会组织取得了快速的发展和骄人的业绩,并顺利成为政府在人道领域的好帮手。但“官民二重性”的持续存在,在很大程度上影响了红十字会工作开展的自主性,而且“官民二重性”直接表现为政府的“重监管、轻培育”,不利于红十字会的长远发展。由于“官民二重性”的存在,红十字会组织受主管政府部门的行政干扰较大,无论是章程制定、人事管理、重大活动决策,还是内部运行机制、激励机制、监督机制等方面,都缺乏

<sup>①</sup> 池子华.红十字会运动研究(2009 年卷)[M]. 合肥:安徽人民出版社,2009,第 84 页.

相应的独立性，政府行政管理作为主导的运行机制占了多数，会员大会、理事会等民主机制，没有真正成为现实。如果这种体制不能得到改变，红十字会组织会因为长时期缺乏自主性，而逐渐淡漠独立、自治的意识。这将在很大程度上限制和延缓红十字会的未来成长和发展。加之，各级红十字会在人事决策上受制于地方政府，因而，从业人员在对外交流上的行政审批繁琐、自主性程度低，使得红十字会的学习能力和动态调适性较差；各级红十字会的人事决策无自主权、筹资能力不强、管理经费主要来源于政府拨款等问题，决定了红十字会必然缺乏独立、自治的条件，这在一定程度上会导致组织偏离既定的价值目标，与社会组织本该具有的职责、使命不相符，从而使得组织动员社会的能力被削弱、社会认知度不高、公信力不强、民间的合法性支持受到影响等。因此，伴随着红十字会组织的成长步伐，自主性得到加强是不可逆转的趋势，否则“官民二重性”的持续存在，将会严重制约红十字会组织自身的发展及更大作用的发挥。

## （二）研究现状

目前，社会组织“官民二重性”的系统性研究文献总体来说较少，大多只在研究社会组织的文献中有所涉及，但都没能作为主要的研究对象，最多作为需要提及的一个方面。通过查阅、梳理各类相关文献，总结出如下特点：解释现状，缺乏对“官民二重性”的系统、深入研究。

现阶段，专门的红十字会研究机构有苏州大学成立的红十字运动研究中心，现已出版红十字运动研究电子期刊共十五期，还有专著多部；另外，还有中国红十字会出版的一报一刊（《中国红十字报》和《博爱》）。除此之外，还有台湾学者张建球先生所著《中国红十字会初期发展之研究》；周秋光、曾桂林著《中国慈善简史》；周秋光教授著《红十字会在中国（1904—1927）》、孙柏秋教授主编，池子华、杨国堂等合著的《百年红十字会》；中国红十字总会主编的《中国红十字历史编年（1904—2004）》和《中国红十字会历史资料选编，1904—1949》、《中国红十字会历史资料选编，1950—2004》；池子华编著的《红十字与近代中国》；《苏州红十字会志》等。<sup>①</sup>在专门研究红十字会组织的文献当中，研究其“官民二重性”的文献较少，尤其为此提出具体解决方案的文献理论研究就更是一片空白。

<sup>①</sup> 厦门市红十字会课题组. 构建和谐社会中红十字会的功能定位研究[R]. 2009, 12.



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库